

JOANA CRUZ DE SIMONI

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PLANEJAMENTO

URBANO:

discursos, práticas, e (falsos) antagonismos

Rio de Janeiro
2015

JOANA CRUZ DE SIMONI

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PLANEJAMENTO

URBANO:

discursos, práticas, e (falsos) antagonismos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Política e Planejamento Urbano.

Orientador: Prof. Dr. Henri Acselrad.

Rio de Janeiro
2015

JOANA CRUZ DE SIMONI

**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PLANEJAMENTO
URBANO: discursos, práticas, e (falsos) antagonismos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Política e Planejamento Urbano do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Política e Planejamento Urbano.

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Henri Acselrad – ORIENTADOR
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Rio de Janeiro
2015

RESUMO

Muitos discursos advogam uma dificuldade ao pensar as interfaces e (in)congruências entre planejamento urbano e desenvolvimento sustentável. Por um lado, tem-se a cidade como expressão máxima do artificializado e construído e, portanto, antítese da preservação da natureza. Por outro, há o argumento que enxerga, no espaço urbano, o lócus das manifestações de ideias e soluções para conflitos (inerentes a este espaço) – dentre eles, aquele que aqui será tratado: entre preservação ambiental e desenvolvimento das cidades (e, mais especificamente, direito à moradia). Buscou-se, aqui, fazer uma discussão acerca de algumas das noções que amparam o planejamento urbano e ambiental atualmente; como progresso, desenvolvimento, meio ambiente e sustentabilidade. Partiu-se sempre da ideia de que estas noções não são "naturais" ou objetivas: são construções sociais, diversamente apropriadas ou evocadas pelos diferentes atores sociais. Assim, demonstrou-se como o uso destas noções, institucionalizadas ou não, carregam diferentes formas de pensar (e pôr em prática) a cidade e o meio ambiente. Demonstrou-se, também, como por vezes há, na verdade, um "falso conflito", travestido pela "ambientalização" dos discursos, onde o direito à moradia (notadamente das camadas mais pobre) seria um entrave à preservação ambiental.

Palavras-chave: Meio ambiente, desenvolvimento, sustentabilidade, direito à moradia, práticas discursivas.

ABSTRACT

Many speeches advocate a difficulty in thinking interfaces and (in)congruence between urban planning and sustainable development. On the one hand, there is the city as a maximum expression what is artificialized and thus antithesis of nature preservation. On the other, there is the argument that sees in the urban space, the locus of expressions of ideas and solutions to situations of conflicts (inherent in this space) - among them, the one that will be treated here: between environmental preservation and development of cities (and more specifically, the right to adequate housing). Thus, we proposed a discussion about some of the notions that support the urban and environmental planning today; such as progress, development, environment and sustainability. These notions are not "natural" or objective: they are social constructions, differently appropriated or evoked by the different social actors. Thus, it was shown how the use of these notions, institutionalized or not, carry different ways of thinking (and implement) the city and the environment. It has also been shown as sometimes there is actually a "false conflict", disguised by the "greening" of discourse, where the right to housing (especially for the poorest layers of society) would be an obstacle to environmental preservation.

Keywords: Environment, development, sustainability, housing rights, discursive practices.

SUMÁRIO

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 7 |
| 2 | DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL? PLANEJAMENTO URBANO? | 9 |
| 2.1 | PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO COMO MITOS..... | 9 |
| 2.2 | OS (DES)CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO (OU: DESENVOLVIMENTO COMO CONSERVAÇÃO)..... | 11 |
| 2.3 | SUSTENTABILIDADE URBANA? QUE PLANEJAMENTO PARA QUAL CIDADE? | 16 |
| 3 | A DISCUSSÃO À LUZ DO DIREITO: CONSENSOS E DISSENSOS | 20 |
| 3.1 | BREVE HISTÓRICO DO DIREITO URBANÍSTICO E DO DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL..... | 21 |
| 3.2 | INTERFACES ENTRE O DIREITO URBANÍSTICO E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL..... | 23 |
| 3.3 | O DIREITO À CIDADE É CONFLITUOSO COM O DIREITO AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL?..... | 27 |
| 4 | DA AMBIENTALIZAÇÃO DOS CONFLITOS SOCIAIS A UMA SOCIOLOGIA DOS CONFLITOS AMBIENTAIS | 31 |
| 4.1 | “PEIXES FORA D’ÁGUA”: UMA BREVE MIRADA NO CASO DO MORRO DAS ANDORINHAS.. | 33 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 39 |
| 6 | REFERÊNCIAS | 42 |

1 INTRODUÇÃO

As cidades são tidas muitas vezes no imaginário social como a expressão máxima da “anti-natureza”. Deste modo, a visão preservacionista do meio ambiente tende a ignorar o espaço urbano, não o entendendo enquanto um ambiente propício para a busca de uma – pretensa – sustentabilidade¹. Em outras palavras, exclui-se a cidade de uma representação utópica da(s) ideia(s) de sustentabilidade, ou, como propõe Acselrad (1999, p.80) dessas “manifestações de um positivismo frustrado: o desenvolvimento sustentável [enquanto] um dado objetivo que, no entanto, não se conseguiu ainda apreender”.

Neste mesmo sentido, por muitas vezes travam-se discursos e representações de um meio ambiente puramente “naturalizado”, ou seja: ignora-se que este, “longe de ser uma realidade empírica, em si, é uma construção social, conjunto de representações acionadas em um campo de forças no qual interagem diferentes grupos sociais” (VAINER, 1993, p. 556).

Assim, traça-se a importância do debate conceitual, sobretudo em contextos conflituais, pois, ainda conforme Vainer (1993, p. 566, apoiado em Bourdieu, 1984²), “as palavras do léxico político sinalizam, através de suas polissemias, usos antagonistas que diferentes grupos dela fazem ou fizerem”. No que tange aos conflitos socioambientais, a dimensão ambiental, recentemente em voga, fez com que os atores construíssem certas problemáticas sociais como problemas ambientais no interior do espaço público – ignorando que, além de ambiente a ser preservado, por exemplo, estes conflitos têm *história* a ser considerada (ALONSO; COSTA, 2000).

Estas questões ganham feição especial quando se inserem na disputa pelo espaço urbano – disputa, de certa forma, inerente a este espaço. O olhar sobre as cidades e, notadamente, sobre os conflitos que se situam entre as demandas habitacionais e as intensões preservacionistas, por vezes desconsidera a dimensão social deste contexto – e os diversos interesses que estão em jogo.

Ocorre que estes interesses, conflitos e apropriações de discursos e representações não se distribui de forma homogênea na cidade capitalista.

¹ De fato, há de se notar que a noção de sustentabilidade, bem como a de meio ambiente, é “uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivas diferentes representações e idéias” (ACSELRAD, 1999, p. 80).

² BOURDIEU, P. Espace Social et genèse des ‘classes’. *Actes de la Recherche em Sciences Sociales*. N. 52-53, juin. 1984.

Conforme Gondim (2010, p.10) o que temos é uma relação desigual, onde “de um lado, [há] a ocupação da periferia, inclusive de áreas de preservação ambiental, e, de outro, a legislação urbanística rigorosa, porém aplicada seletivamente, em benefício da população residente nas áreas mais ‘nobres’ da cidade”.

De fato, o lugar de onde se fala colabora para definir o que se fala – e que efeitos práticos deste discurso decorrem. Aguiar pondera que:

Atores sociais articulados com o “poder de definir” o lugar da população na cidade adotam ainda medidas de caráter eminentemente repressivo, com a justificativa legal de coibir a ocupação desordenada do solo urbano e a “predação” de áreas ambientais, utilizando uma expressão de Ermínia Maricato (AGUIAR, 2011, p.2).

Neste sentido, este texto propõe-se a discutir alguns desdobramentos desta miríade de discursos acerca do ambiente que nos cerca – dentre eles, o espaço urbano. Considerando a importância das representações dadas à ideia de desenvolvimento sustentável (e as noções que a envolvem, como progresso e conservação do meio ambiente) e suas correlações com o planejamento urbano, buscar-se-á traçar um panorama dos discursos e práticas que, por vezes, colocam estas noções (a saber: sustentabilidade e cidade) em polos antagônicos.

Esta discussão far-se-á sobretudo partindo da ideia de que o direito à cidade e ao meio ambiente saudável são, os dois, direitos humanos coletivos e fundamentais. Desta forma, nos valeremos dos conflitos socioambientais, notadamente aqueles em que se chocam o direito à moradia e à preservação ambiental, como pano de fundo para este debate.

Assim, o texto inicia-se problematizando as noções de desenvolvimento (e progresso) e sustentabilidade (do que decorre a questão: há uma contradição de termos quando falamos em cidade sustentável?) e passa à institucionalização dos direitos supracitados. Assim, o capítulo 3 se debruça acerca do direito urbanístico e ambiental, buscando analisar a construção institucional dos mesmo, suas interfaces e sobreposições.

O capítulo 4 discute brevemente a questão da “ambientalização” dos conflitos sociais, analisando um caso específico: aquele do Morro das Andorinhas, em Niterói, no Rio de Janeiro. A partir daí, passa-se às considerações finais.

2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL? PLANEJAMENTO

URBANO?

2.1 PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO COMO MITOS

Muitos autores trabalham com a ideia de que a noção de progresso foi, nas últimas décadas, transformada em um discurso hegemônico, e, portanto, os planos ou políticas de progresso foram aplicados segundo esse discurso. A ideia de progresso vincula-se, assim, a uma orientação evolucionista, etapista e de um processo de homogeneização dos processos socioeconômicos. Seu discurso, no entanto, é bastante atraente, uma vez que passa a sensação que “progredir” é “melhorar”. Não é a toa que o Brasil, em sua bandeira, prega pela ordem e pelo progresso... Mas, conforme ressalta Dupas (2007), “é preciso determinar quem escolhe a direção desse progresso e com que objetivos”. De fato, ainda de acordo com Dupas, as consequências negativas do progresso acumulam um passivo crescente de riscos graves.

Quando, tanto no campo epistemológico quanto ideológico, a noção de progresso foi, de certa forma, substituída pela ideia de desenvolvimento, as críticas se mantiveram. Embora se entenda que, em qualquer concepção, o desenvolvimento deva resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, Morin (2010) afirma que o discurso do desenvolvimento cegou a sociedade – sendo este também encarado enquanto um discurso hegemônico, agora um pouco travestido de “preocupação social”. Tal cegueira proviria, em grande parte, da visão técnico-econômica de desenvolvimento que considera somente os números como indicadores eficientes do “grau de desenvolvimento” ou instrumento de conhecimento destes graus – “índices de crescimento”, “Produto Interno Bruto”, índices de prosperidade e estatísticas que tudo pretendem medir.

Assim, o projeto homogeneizador do desenvolvimento é também o responsável por sua crise. A ideia de que todas as civilizações deveriam atingir uma meta *x* (notadamente aquela proposta pela sociedade ocidental) superando um pretense atraso (MORIN, 2010; ALMEIDA, 1997), para se tornarem, então, desenvolvidas, não levou em conta todos os “*quens*” que estariam envolvidos nesse

processo e que projetos buscavam para si. Mesmo entre diferentes civilizações tais conflitos são evidentes. Conforme ressalta Almeida:

A crise da noção de progresso leva a imaginá-lo como caracterizando etapas sucessivas de uma mesma civilização. A análise social coloca agora em evidência a co-existência conflitual entre civilizações muito diferentes, onde a dominação é uma relação bem mais frequente que a solidariedade, e onde muitas vezes essa relação é fonte de opressão e miséria. (ALMEIDA, 1997, p. 35)

Afinal, quais foram os beneficiados pelo progresso? Os moradores das metrópoles brasileiras, teriam sido eles beneficiados pelo "progresso nacional"? E as comunidades tradicionais, levaram benefícios deste processo? “A resposta é sim e não, pois as evoluções sociais se produzem sempre por diferenciações com, ao mesmo tempo, ‘ganhadores’ e ‘perdedores’” (ALMEIDA, 1997). Para além de ganhadores e perdedores, os atores sociais, os “*quens*” do desenvolvimento, se apropriam, se adaptam, agem e são capazes de produzir as mais diversas respostas às diferentes intervenções e pressões às quais podem ser submetidos. Como bem coloca Dupas,

A história é o resultado de numerosas e complexas intenções particulares que se entrecruzam, se enlaçam e se desviam. O homem não faz propriamente história, está enredado em um cipóal de histórias; ao relacioná-las, faz surgir outras novas (DUPAS, 1997, p.78).

De fato, não pretendemos afirmar que o progresso é um mito porque não se recai, de forma alguma, sobre os mais diversos atores sociais. Por outro lado, não pretendemos afirmar, também, que o projeto do progresso se deu, deve se dar (ou sequer conseguiria, se quisesse) de forma homogênea na sociedade.

Outrossim, lembramos que os processos de intervenção (dos projetos de desenvolvimento, rumo ao progresso) tendem a desconsiderar o chamado conhecimento local, dos atores sociais inseridos na realidade que se pretende intervir. Prega-se, mais uma vez, a ideia de um progresso homogêneo, “bom para todos”, uma ideia universal e universalizante do que seria este “bem” - e, adiantando a discussão, aqui incluem-se os discursos sobre o meio ambiente e a forma de se lidar com ele.

Como já citado anteriormente, tais projetos estão calcados em uma visão técnico-econômica, que irão impor, portanto, novas práticas e formas de fazer,

outorgando novos significados e reformando a prática social (DEPONTI, 2010); considerando sempre que a intervenção a partir de práticas externas será o melhor caminho para proporcionar o progresso e solucionar os problemas já existentes. A consequência disto é a deslegitimação dos conhecimentos locais, contribuindo para a ideia de que as intervenções externas são necessárias e indispensáveis ao progresso.

O progresso, enquanto discurso hegemônico traduz-se, então, em uma fórmula padrão que ignora os contextos humanos e culturais. Assim, ele pretende se aplicar de forma indiferenciada às mais diversas sociedades e culturas, sem levar em conta as singularidades e seus saberes. Deste modo, "os autodenominados pós-modernos propõem renunciar ao conceito, alegando que o desenvolvimento tem funcionado como uma armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as maiorias dominadas" (SACHS, 2004).

2.2 OS (DES)CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO (OU: DESENVOLVIMENTO COMO CONSERVAÇÃO)

Como pode ser constatado na explanação acima, há uma certa nebulosidade e confusão no que tange aos conceitos de desenvolvimento e progresso. De fato, ambos não têm os mesmos significados, embora, em muitos momentos, se confundam, dependendo de quem e como se faz a apropriação dos termos. Além disso, uma vez "substituída" a noção de progresso pela de desenvolvimento – talvez por esta pretender evidenciar as dimensões econômica, social e cultural – este termo ganhou caráter muito mais positivo. O "desenvolvimento" pretenderia dar conta de uma visão onde a dimensão econômica interagisse com os aspectos socioculturais (ALMEIDA, 1997).

A partir dos anos 70, com o crescente debate acerca das questões ambientais – e a emergente preocupação que a ele se seguiu –, adjetivou-se o desenvolvimento com sua mais fiel companheira na atualidade: a sustentabilidade. Não poderia ser diferente e, ao longo do tempo, os mais diversos grupos sociais apropriaram-se do termo, que muito já passou por revisões epistemológicas. Em sua forma mais

repetida³, o desenvolvimento sustentável seria aquele *capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações*.

Em sua trajetória, a noção de desenvolvimento sustentável tornou-se cada vez mais abrangente, em uma pretensão de abarcar tudo aquilo que, de fato, está por detrás de uma busca pela sustentabilidade – para além da sustentabilidade ambiental. Deste modo, ele passou a se apoiar no tripé que combina eficiência econômica (a base do progresso anteriormente discutido), justiça social e prudência ambiental – na busca por uma legitimidade de seu discurso, apoia-se em uma argumetação cuja retórica esquiva-se de um direcionamento mais prático e atento às relações sociais e políticas aí inscritas. Desenvolver-se de forma sustentável significaria, então, abarcar estes três pilares. Não é à toa, portanto, que tal expressão tem uma conotação extremamente positiva. Almeida (2007) corrobora com tal opinião, quando afirma que “graças a seu caráter fluido e a seus objetivos humanistas, o termo assimilou uma conotação positiva, de prejulgamento favorável: ele seria em si um bem”.

Contudo, ainda que o termo “desenvolvimento sustentável” pretenda, com seu tripé *mágico*, passar a ideia de um conceito sistêmico, sustentável ambiental, econômico e sócio-politicamente, uma rápida pesquisa nos principais *sites* de busca com os *tags* “desenvolvimento sustentável”, permite concluir que todos os resultados apontam, ainda, para uma visão estritamente ambiental (em sua representação “naturalizada”) do desenvolvimento sustentável. Se a pesquisa for feita buscando imagens, difícil será encontrar figuras onde apareçam humanos, além das muitas árvores e flores e dos *layouts* verdes.

Tal fato leva ao questionamento: a quem o discurso da sustentabilidade atinge e a quem ele interessa? Se a noção de desenvolvimento não se impõe somente como evidente, mas também como universal, há de se supor que o desenvolvimento é um bem para todos os lugares e para todas as pessoas. No entanto, duas observações carecem de serem feitas. A primeira, e óbvia, versa sobre a irrealidade e inatingibilidade de tal projeto: não alcançam todos os lugares nem todas as pessoas as pretensões do desenvolvimento. Em segundo lugar,

³ Esta é a concepção consta no Relatório Brundtland (*Nosso futuro comum*: comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento. 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991) e que, apesar de sua forma genérica, é por muitos atores e instituições repetida como uma fórmula, quando busca-se argumentar em prol de uma “sustentabilidade”.

podemos levantar que seu discurso uniformizante nega as originalidades, não fortifica as capacidades específicas, não trabalha com as características singulares dos povos e das culturas: “é um modelo idêntico que se propaga em detrimento de todas as diferenças de situação, de regime e de cultura” (ALMEIDA, 1997).

Ainda assim, embora o mito do desenvolvimento não pretenda valorizar as especificidades dos atores sociais e o discurso da sustentabilidade acabe por também deixá-las de lado, as práticas e fazeres dos mais diversos atores sociais põem em xeque tanto o processo de homogeneização como de sua marginalização frente aos modelos de desenvolvimento.

A obra de West⁴ nos traz elementos que possibilitam análises sob diversas óticas, acerca deste tema cuja discussão é ainda bastante latente. Todavia, embora muito ainda esteja na esfera da reflexão, diversos projetos que conjugam, por exemplo, ideais de conservação da natureza e noções como “comunidades tradicionais” (aqui em seu sentido mais amplo) já estão nas pautas e nas práticas dos planos de desenvolvimento.

Esta conjugação entre tais fatores resultaria, ao ver de muitos, em um caminho para o “desenvolvimento sustentável”. No entanto, há de se por em suspeição tanto este discurso como a prática que dele deriva: é a discussão a que se propõe este texto. A própria autora propõe, no prefácio de seu livro a noção de “conservation-as-development” (WEST, 2006, p. 12) – “desenvolvimento como conservação”. Neste sentido, a conservação ambiental apareceria como a forma pela qual populações precarizadas poderiam ter acesso às coisas que são percebidas como “desenvolvimento”.

Em outras palavras, aqueles que seriam os *outsiders* (principalmente “gestores da conservação”) obteriam aquilo que almejavam (a conservação da biodiversidade) e dariam em troca “desenvolvimento” – em uma perspectiva reificada do mesmo. Os “nativos”, por sua vez, participariam destas relações (uma vez que estas trariam “saúde”, “educação”, “tecnologia” e “conhecimento” – extensões desta perspectiva reificada de desenvolvimento), promovendo a conservação.

Contudo, esta relação aparentemente pacífica, simétrica e benéfica para todos os lados envolvidos, esconde uma miríade de outras inter-relações (inter ou

⁴ A obra que inspirou o título desta seção do texto foi: WEST, Paige. Conservation is our government now: the politics of ecology in Papua New Guinea. Durham and London: Duke University Press, 2006. de Papua-Nova Guiné.

intrasubjetivas) que se dão nesse processo. O processo de intervenção, por exemplo, é sempre retrabalhado pelo “beneficiário” (atenção às aspas propositais), no mínimo em sua ressignificação do discurso. No caso em questão, existem diferentes visões sobre o projeto e noções sobre as práticas de reciprocidade e os contratos ali firmados: para os *outsiders*, os nativos “would work as a corporate unit (village and/or clan) in order to make money that would then be redistributed fairly to individuals and used to buy commodities and services” (WEST, 2006, p. 13). O que vemos aí é uma transposição de uma ideologia moderna e racional a estes povos, sob a premissa de estar fazendo o bem para estes (em seus direitos individuais de acesso aos bens do desenvolvimento) e para o mundo (o meio ambiente como um “direito difuso” e um bem em si mesmo).

Há de se notar, conforme explicita Escobar (2002), a imposição da modernidade: esta “arranca” a vida local de seu contexto – a vida local passa cada vez mais a ser produzida pelo translocal. As sociedades modernas seriam, então, aquelas que estão construídas e constituídas a partir do conhecimento teórico ou especializado. E o que é a noção conservacionista (tal qual é imposta) senão uma ramificação da biologia – conhecimento científico? As perguntas se seguem: quem está construindo estes novos discursos e novas representações? Ora, a ideia de modernidade/colonialidade gera debates neste sentido. Se a modernidade visa se impor, ao passo que busca homogeneizar e concentrar a construção de discursos, o que se gera daí é a colonialidade do saber, da natureza. Neste sentido, trata-se menos de se questionar se “políticas de conservação da natureza partem de imperativos inescapáveis dados por agentes externos ou se os atores locais possuem intenções de preservação do ambiente”, e, sim, de sinalizar que outros discursos, práticas e representações são feitas da natureza, pelo outro da modernidade.

A própria questão dos mercados pode ser analisada sob essa ótica: sublinhar que esta noção de desenvolvimento – benéfica ou não – advém de um processo histórico e assimétrico, é mister na tentativa de pensar o acesso aos mercados. No caso da comunidade de Papua-Nova Guiné, o processo de gestão da área em questão “began as an integrated conservation and development project [...] based on the premise that environmental conservation can be achieved through the sustainable development of economic markets that are tied to in situ biological diversity” (WEST, 2006, p.12).

Ora, Escobar também nos lembra que a biodiversidade conjuga a cultura e seu território, este tido como espaço de apropriação efetiva do ecossistema pela comunidade. A conservação da biodiversidade só seria possível, então, se focado nas culturas locais, o que iria de encontro a uma visão cientificista de conservação. Deste modo, há de se por em xeque toda uma mobilização dos recursos (naturais) via mecanismos compensatórios. Há de se ter em mente que, ainda que a forma de compensação de um grande empreendimento capitalista por um mal socioambiental seja feita em uma dinâmica que se diz sustentável – como no exemplo do caso supracitado, ou no financiamento de uma Unidade de Conservação por uma grande empresa – esta dinâmica ainda pode (e, na maior parte das vezes, o faz) trazer consigo toda uma gama de conflitos, sejam eles de território, de propriedade, de discurso... (LOPES, 2006).

Ora, de acordo com o autor (2006),

Vemos também como sob os efeitos de disputas no interior ou na interseção de campos profissionais a temática ambiental é inventada e relacionada às tradições específicas dos respectivos campos, assim como a história anterior de movimentos sociais, relacionados a diferentes grupos sociais, influencia a forma como tal temática é apropriada e ligada a conflitos anteriores reelaborados sob nova linguagem.

Podemos nos valer da noção de chantagem locacional (ACSELRAD, 2004; ACSELRAD; BEZERRA, 2010) – para discuti-la, então, neste campo da "ambientalização" dos conflitos. Ora, a ideia de chantagem locacional visa a caracterizar a dinâmica através da qual o capital (via proprietários/incorporadores, indústria de construção ou qualquer organização que busque o lucro) cria alianças com o próprio Estado, afim de chantagear uma região/população vulnerável economicamente. Uma vez que a gênese do nosso capitalismo (massa de mão-de-obra marginal e a alta rotatividade da mesma) ainda é um fenômeno observável; em muitas áreas marginalizadas das cidades, este fato é utilizado para endossar um discurso de que a geração de empregos, por exemplo, "compensa" um dano ambiental⁵.

⁵ Como exemplo desta situação, pode-se citar o caso de populações que habitam (ou passaram a habitar) entorno de lixões/aterros ou periferias de cidades com empreendimentos que sejam indesejáveis ambientalmente; populações estas que, ou têm pouco acesso às esferas decisórias ou mesmo consentem com estes estabelecimentos, por questões que envolvem carência de emprego, renda, serviços públicos, saúde, educação; além da esperança de obterem benefícios deste consentimento.

A lógica pode tornar-se ainda mais perversa quando os processos econômicos catalisados pelo chamado “empreendedorismo urbano”, conjugados ao “desespero econômico”, levam à instauração do que “Harvey chamou de “reversão competitiva”, em que não mais o capital busca vantagens locais, mas as localidades é que competem entre si, oferecendo vantagens locais para atrair os capitais” (ACSELRAD, 2004).

Ocorre que, neste sentido, a chantagem locacional é injusta – mesmo se vai ao encontro de uma política de conservação (e não a uma política empresarial de degradação do meio ambiente), se em um discurso e práticas impostas.

2.3 SUSTENTABILIDADE URBANA? QUE PLANEJAMENTO PARA QUAL CIDADE?

De acordo com as discussões feitas nas seções anteriores, pode-se notar que, na retórica desenvolvimentista, a ideia de progresso é substituída pela noção de desenvolvimento sustentável (sem que isso enseje, necessariamente, em mudanças nas práticas políticas ou institucionais, ou, ainda, nas relações sociais). Disto derivou uma pretensa centralidade dada aos discursos e preocupações em relação ao “meio ambiente” (ao mesmo tempo, foi por ela originada, em um movimento de retroalimentação).

Como se inserem, portanto, as cidades nesta dinâmica? Qual o lugar – conceitual e prático – da cidade nos discursos sobre a sustentabilidade? Se, em algumas representações, ela é a síntese do artificial – e, nesta perspectiva, a expressão da insustentabilidade –; em outras, ela é o *locus* da vida e das relações ecossociais. Há, portanto, que se problematizar, também, que se cidade se quer planejar, partindo-se de uma premissa manifesta: “a cidade, onde tantas necessidades emergentes não podem ter resposta, está desse modo fadada a ser tanto o teatro dos conflitos crescentes, como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções” (SANTOS, 2008, p. 11).

Desta forma, parece lógica a ideia de que haja, por parte dos planejadores e pesquisadores urbanos, um interesse e dedicação cada vez maior no tema da sustentabilidade e, em específico, da sustentabilidade urbana – conforme aponta

Steinberger (2001). A mesma autora propõe que a expressão "desenvolvimento urbano sustentável" é composta por três elementos-chaves: "desenvolvimento como objetivo macro, finalístico e permanente; sustentável como objetivo meio, adjetivo de um estado temporário, e espaço urbano (conteúdo e continente do meio ambiente) como objeto de gestão" (STEINBERGER, 2001, p. 10).

O objetivo primordial da autora é analisar a (re)construção de mitos quando se fala da (in)sustentabilidade do espaço urbano. Para tal, busca compreender como este debate está sendo travado, tanto na perspectiva dos discursos dos pesquisadores (e das disciplinas que dão suporte a estes discursos); quanto no ponto de vista dos gestores e *policy makers* (ou seja: que representações e práticas o Estado incentiva quando se fala de meio ambiente e espaço urbano?).

É neste sentido que Acsehrad (1999) destaca as diferentes matrizes discursivas que buscam dar conta da ideia de sustentabilidade do território (e, aí inscritos, os territórios urbanos):

podem-se destacar a matriz da eficiência, que pretende combater o desperdício da base material do desenvolvimento, estendendo a racionalidade econômica ao "espaço não mercantil planetário"; da escala, que propugna um limite quantitativo ao crescimento econômico e à pressão que ele exerce sobre os "recursos ambientais"; da equidade, que articula analiticamente princípios de justiça e ecologia; da autosuficiência, que prega a desvinculação de economias nacionais e sociedade tradicionais dos fluxos do mercado mundial como estratégia apropriada a assegurar a capacidade de auto-regulação comunitária das condições de reprodução da base material do desenvolvimento; da ética, que inscreve a apropriação social do mundo material em um debate sobre os valores de Bem e de Mal, evidenciando as interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida no planeta (p. 79).

O autor demonstra, pois, como a sustentabilidade é uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivas diferentes representações e idéias (p. 80). Neste sentido, o discurso ambiental (e o da sustentabilidade que dele decorre), se mistura e se impõe ao discurso do planejamento e das intervenções sobre o urbano (COSTA, 1999).

Assim, termos como "cidades sustentáveis", "cidades saudáveis", "meio ambiente urbano", "desenvolvimento urbano sustentável" são demonstrativos desta mistura ainda turva – desta necessidade de se legitimar o planejamento urbano

através do discurso ambiental. De fato, Topalov⁶ (1986, *apud* Steinberger, 2001) entende que há "a emergência de um novo paradigma, em que o meio ambiente passa a ser o tema central em torno do qual todos os discursos e projetos sociais devem ser reformulados para serem legítimos".

Mas, afinal, o que significaria conduzir as cidades para um futuro sustentável? O que seria, assim, o planejamento direcionado à durabilidade dos espaços urbanos? Seria à escala da cidade que este planejamento se daria? Para Steinberger (2001), a solução passaria por:

adotar como referência o espaço urbano, pois esse pode comportar territórios maiores ou menores do que os limites da cidade. Maiores, quando o espaço urbano se espraia e se confunde com o regional ou com o rural e adquire contornos geográfico-administrativos, como o de uma bacia hidrográfica, uma região metropolitana ou um município; menores, quando o espaço urbano se relaciona a um bairro, uma comunidade, um assentamento habitacional ou uma "tribo". Por essa razão, sugere-se que o "mote" da perseguida sustentabilidade não seja a cidade, mas sim o espaço urbano, entendido como resultante desse mosaico de territórios que está em constante mutação. Assim, não existe o ser sustentável mas o estar sustentável, tão-somente como um estado temporário de determinados territórios que contêm e estão contidos em um meio ambiente predominantemente urbano (p. 10).

Já para Durazzo⁷ (*apud* Acselrad, 1999, p. 82) esta busca passaria pela promoção da "produtividade no uso dos recursos ambientais e [pelo fortalecimento] das vantagens competitivas" – o que endossa a proposição de Harvey quando postula que esta discussão, ao invés de transformações e debates acerca da natureza, visa a preservar a manutenção de uma ordem específica. Neste mesmo caminho, Acselrad argumenta que "a noção de sustentabilidade oferecerá a oportunidade para a legitimação de uma "ecocracia" emergente, favorecida em particular pela criação de novas instâncias governativas e regulatórias voltadas para o tratamento da questão ambiental, em geral, e ambiental urbana, em particular (1999, p.82).

Neste sentido, o discurso institucional e estatal acerca destes temas (que giram em torno das ideias de meio ambiente, espaço urbano e sustentabilidade) darão pistas importantes acerca deste projeto ou ordem que se quer estabelecer. Lembrando que os diversos atores sociais recorrem a estas noções com diferentes

⁶ TOPALOV, C. "Do planejamento à ecologia: nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade e o habitat?" Rio de Janeiro, Cadernos do IPPUR/UFRJ, ano 1, nº 1, jan./abr., 1986.

⁷ DURAZO, E. P. "Desarrollo sustentable de las ciudades". Ciudades, México, n.34, p.51, abr.-jun. 1997

propósitos, estas representações levarão, certamente, a diferentes práticas sociais de construção e disputas pelo espaço e, em especial, pelo espaço nas cidades. Assim, "o futuro das cidades dependerá em grande parte dos conceitos constituintes do projeto de futuro construído pelos agentes relevantes na produção do espaço urbano" (ACSELRAD, 1999, p. 81).

3 A DISCUSSÃO À LUZ DO DIREITO: CONSENSOS E DISSENSOS

Para compreender os conflitos e discursos acerca do que é meio ambiente e cidade – e, portanto, desenvolvermos a questão: “qual é o meio ambiente que queremos planejar?” (VAINER, 1993) – pretende-se desenvolver, aqui, uma análise das suas “concepções institucionalizadas”. Neste sentido, propõe-se uma discussão à luz do direito, visando a desenvolver uma abordagem da cidade como “meio ambiente artificial” – considerando-a, portanto, uma das espécies de meio ambiente ao qual se refere o artigo 225 da Constituição Federal⁸.

Para tal, é necessário compreender as principais normas e os princípios que regem o Direito Urbanístico, por um lado, e o Direito Ambiental, por outro; para, em seguida, refletir como (e se) estes dialogam. Parte-se da premissa que, para que se possa falar em sustentabilidade ambiental, essa concepção deve ser revista à luz da classificação de José Afonso da Silva (1995), que, por sua vez, dividiu o meio ambiente em natural, cultural, do trabalho e artificial.

Neste contexto, compreende-se que a cidade, enquanto ambiente artificial, é construída através da relação (conflituosa ou harmoniosa) entre homens e entre estes e seu meio. Deste modo, buscar-se-á discutir esta relação à luz das institucionalidades estabelecidas pelas leis, normas, órgãos e instrumentos de regulação. Para tal, este capítulo organiza-se da seguinte forma: em um primeiro momento, traça-se um breve histórico do Direito Urbanístico e do Direito Ambiental no Brasil. Em seguida, busca-se discutir as interfaces, normativas e traçar análises principiológicas, entre estes dois ramos do Direito. A partir destas considerações, discute-se as discontinuidades e os conflitos que daí emergem, demonstrando como estas interfaces e empasses têm consequências nas cidades e no planejamento destas.

⁸ “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Art. 225; BRASIL, 1998).

3.1 BREVE HISTÓRICO DO DIREITO URBANÍSTICO E DO DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL

Datam da época do império as primeiras regras relativas a Direito urbanístico no Brasil. Apesar disso, a constituição outorgada em 1824 foi silente sobre o tema. Alguns anos mais tarde, em 1828, foi editada norma que previa que as Câmaras Municipais poderiam tratar de alinhamento e tratamento das ruas quanto à iluminação pública e limpeza, cuidados com o meio ambiente urbano, tratamento das edificações em ruínas, controle da ordem pública, entre outras.

A segunda constituição republicana, promulgada em 1934, influenciada pelas Constituições do México, de 1917, e de Weimar, de 1919, previu pela primeira vez a função social da propriedade. Essa inovação ganha relevo se considerarmos que estava em voga o Código Civil de 1916, que tinha um forte caráter individualista, com o direito à propriedade praticamente absoluto (DANTAS, 2004).

Durante o Regime Militar, pela primeira vez, passou-se a debater a criação de diretrizes nacionais para o direito urbanístico, que, até ali, era uma atribuição eminentemente municipal. No entanto, apesar da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), a regulamentação não ocorreu.

Finalmente, a Constituição de 1988, primeira promulgada após a população urbana tornar-se maioria no território nacional, definiu as competências de cada ente federativo no âmbito do direito urbanístico. Cabe, assim, à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX); instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX); e legislar privativamente sobre desapropriações (22, II). Os estados, por sua vez, passaram a ser responsáveis por instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, §3º). Aos municípios, foram destinadas duas importantes atribuições: uma já antiga, mas sistematizada apenas pela atual constituição - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII) – outra de grande importância no direito urbanístico vigente – elaborar o respectivo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (182, §1º).

Por fim, ficaram os três entes competentes concorrentemente para legislar sobre direito urbanístico – elevado pela própria constituição a ramo autônomo do direito, conforme o art. 24, I.

No que tange ao Direito Ambiental, Pereira Júnior (2008), ressalta que “na história do Direito, poucos valores tiveram ascensão tão rápida na escalada hierárquica das considerações quanto aqueles ligados à proteção ambiental”. Segundo o autor, “desde a Segunda Grande Guerra, a normatização protetiva “verde” saiu do nada jurídico até ser guindada ao patamar de direito fundamental da humanidade” (PEREIRA JUNIOR, 2008).

De fato, são raras e pontuais as alusões a questões ligadas à proteção ambiental no aparato legislativo brasileiro, até a década de 80, com o surgimento da lei 6803/80 (que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição) e da lei 6938/81 (a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente-PNMA). Até então, houve algumas normas isoladas de proteção aos recursos naturais que se tornavam escassos; a Constituição de 1824 e o Código Criminal de 1830, no período da Monarquia, por exemplo, previam o crime de corte ilegal de árvores (SIRVINSKAS, 2006).

Até 1981, o ramo do Direito Ambiental era, na verdade, subscrito ao Direito Administrativo, um apêndice deste. É somente a partir da criação da PNMA que se dá ensejo à *fase holística* da tutela ambiental, em que o Direito Ambiental aparece como um campo autônomo. Esta fase vê-se plenamente consagrada pela Constituição de 88, que prevê um capítulo dedicado às questões ambientais (FITTIPALDI, 2006; SIRVINKAS, 2006).

Entende-se que a previsão constitucional de proteção ao meio ambiente (entendido como um direito difuso e coletivo) é um grande marco, uma vez que as Constituições anteriores sequer citavam a expressão “meio ambiente”. Esta preocupação, sem dúvida, encontra-se contextualizada, uma vez que “a década de 70 marca o despertar da consciência ecológica no mundo: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em Estocolmo (1972); relatório Meadows (1972) sobre os limites do crescimento e relatórios subsequentes (Tinbergen, 1978; Laszlo, 1977; Bariloche); surgimento do paradigma teórico da ecologia política; proliferação de movimentos sociais ecologistas no mundo norocidental” (VIOLA, 1987). É nesse contexto que o meio ambiente “surge” como uma dimensão fulcral do

desenvolvimento, e como um direito fundamental para o bem viver dos homens, de modo que a degradação ambiental torna-se “problema mundial”.

Desta maneira, a Constituição Federal de 1988 prevê instrumentos para que para que se possa proteger este “bem de uso comum do povo”, imputando ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo. No que tange ao Poder Público, a competência destas matérias:

Abrange os três níveis de Governo, mas a Carta distinguiu a competências executiva comum, que cabe a todas as entidades estatais (artigo 23, VI), da competências legislativa concorrente, que é restrita à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, VI e VII). Aos Municípios cabe apenas suplementar a legislação federal e estadual “no que couber” (art. 30, II), o que significa que só podem fazê-lo nos assuntos de predominante interesse local (MEIRELLES, 2011, p. 229).

Ainda que possuam matrizes históricas distintas, são muitas as interfaces entre o Direito Urbanístico e do Direito Ambiental; sobretudo se pensarmos a cidade enquanto ambiente – artificial, construído –, mas ambiente coletivo e, portanto, um “bem de uso comum do povo”. Neste sentido, as interseções entre as matérias abordadas pelos citados ramos do direito podem gerar conflitos – ou falsos conflitos, como propõe Edésio Fernandes (2005; 2013) – notadamente no que tange à compatibilização entre o planejamento urbano e o ambiental. Estes temas serão desenvolvidos nas seções que seguem.

3.2 INTERFACES ENTRE O DIREITO URBANÍSTICO E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

O estudo dos direitos ambiental e urbanístico caminha de forma indissociável. O entrelaçamento entre os dois ramos é exposto por José Afonso da Silva, por meio de sua classificação do meio ambiente em natural, cultural, do trabalho e artificial:

meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto); meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou; meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam (SILVA, 1995).

Por meio dessa definição fica demonstrado ser anacrônica e descabida a dicotomia entre cidade e meio ambiente e o conseqüentemente afastamento entre direitos urbanístico e ambiental. Nesse contexto, mostra-se ultrapassada a definição trazida pela lei 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Parece mais adequada e menos restritiva a definição constitucional sobre meio ambiente: “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. A expressão “bem de uso comum do povo” denota o caráter transindividual do direito ao meio ambiente sustentável. Assim também deve ser visto o direito à cidade, que não é titularizado pelo indivíduo, uma vez que, para que a cidade, com todos seus componentes, exista de maneira harmônica, esse direito deve ser visto sob a ótica dos interesses difusos, que envolvem

relações que se afastam do esquema rotineiro de contraposição entre um credor e um devedor. A proteção desses valores recém-descortinados, voltados, essencialmente, para o aprimoramento da qualidade de vida, em sua expressão material e espiritual, afeta uma pluralidade indeterminada de pessoas, que os desfruta em comum, sem que se possam dividir (BARROSO, 2006).

Cabe aqui situar brevemente esses direitos no contexto da evolução dos direitos fundamentais. A doutrina costuma estabelecer a divisão em gerações, ou dimensões – conforme doutrina mais moderna.

Os direitos humanos de primeira geração ascenderam com as revoluções liberais – Declaração de Independência dos Estados Americanos, em 1776, e Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789 (LENZA, 2010). Trata-se das liberdades negativas⁹ e dos direitos políticos. De uma maneira geral, se relacionam com a limitação do poder estatal.

Por sua vez, os direitos humanos de segunda geração se relacionam com os direitos sociais, culturais e econômicos, carecendo de uma postura positiva do poder

⁹ O conceito de “liberdade negativa” é atribuído a Isaiah Berlin e nos remete à liberdade de não se sujeitar às imposições dos poderes públicos, ressaltando um espaço não público livre de interferências.

estatal. O ideal de igualdade entre os cidadãos e justiça social norteou a emergência desses direitos, após a Revolução Industrial e ascensão do ideário socialista (LENZA, 2010).

Por fim, a terceira geração de direitos humanos foi fortemente influenciada pela revolução técnico-científica (CAVALCANTE FILHO, s.d.). Por meio da facilitação dos transportes e das comunicações, as sociedades passaram a vislumbrar direitos que não pertenceriam a indivíduos isolados, mas à coletividade, com base no ideal da solidariedade. Vale observar a positivação desses novos direitos no Código de Defesa do Consumidor e as definições pelas quais o legislador optou:

Art. 81 (...)

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Neste contexto, é nessa terceira geração de direitos fundamentais que se enquadram o direito à cidade e ao meio ambiente sustentável – este, talvez, o exemplo mais representativo desta geração. Portanto, o primeiro ponto de contato entre eles é seu sujeito: a coletividade.

Assim, conforme propõe Cavallazzi (2005 *apud* FITTIPALDI, 2006), o direito à cidade, enquanto direito humano na categoria dos interesses difusos, é indissociável do direito aos ambientes sustentáveis. Conforme a autora:

O direito à cidade, expressão do direito à dignidade humana, constitui o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos incluindo o direito à moradia - implícita a regularização fundiária -, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos - implícito o saneamento -, ao lazer, à segurança, ao transporte público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado (CAVALLAZZI, 20052005 *apud* FITTIPALDI, 2006).

O próprio Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) dialoga com a dimensão da sustentabilidade ambiental como princípio para que se alcance a função social da cidade. Em seu artigo 2º, que dispõe sobre as diretrizes necessárias para que a

Política Urbana se realize e que haja o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, destacam-se as seguintes – no que tange às interfaces explícitas com a questão ambiental:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...)IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (...)VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência; (...) XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (...)XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; (...) XIV – regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (...).

No mesmo sentido, a legislação ambiental prevê muitos pontos de contato com o direito urbanístico. Segundo a Comissão de Desenvolvimento Urbano (2012, p. 91), destacam-se, no conjunto das leis ambientais, as seguintes no que diz respeito à relação direta com a legislação urbanística:

- a) A Lei 6.803/1980, que dispõe sobre o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição;
- b) O dispositivo da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) que prevê o licenciamento ambiental dos empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente – art.10;
- c) O capítulo da Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) que trata dos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural;
- d) A Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal), notadamente nas disposições relativas às Áreas de Preservação Permanente (APP), que são aplicáveis às áreas urbanas;

- e) Lei 9.985/2000, que disciplina o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), uma vez que algumas áreas protegidas podem estar inseridas em perímetros urbanos;
- f) A Lei 9.433/1997, que regula a gestão dos recursos hídricos;
- g) A Lei 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Portanto, podemos afirmar que o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental passam a receber maior atenção da comunidade jurídica a partir da segunda metade do século XX, quando passam a ser sistematizados. Isso coincide com a ascensão dos direitos transindividuais no ordenamento jurídico e a superação de uma postura individualista no que tange à tutela de direitos. Além disso, passa-se, a partir da definição de meio ambiente de José Afonso da Silva e de sua previsão constitucional mais ampla que a que fora anteriormente positivado na lei 6.938/81, a enxergar a proximidade dos objetos de estudo do direito urbanístico e do direito ambiental.

Dessa forma, não há mais de se falar nas dicotomias homem x natureza, cidade x meio ambiente, direito urbanístico x direito ambiental. A sistematização ainda recente, entretanto, desses ramos, tanto como campos do conhecimento, quanto como corpos normativos sistematizados, traz um alto grau de complexidade para a atividade do intérprete ao tentar integrá-los.

3.3 O DIREITO À CIDADE É CONFLITUOSO COM O DIREITO AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL?

A forma fragmentada com que o Poder Público lida com as diversas questões relativas ao espaço dos homens gera pontos de tensão entre as muitas instâncias de gestão. A incompatibilidade – ou a inábil compatibilização – entre o planejamento urbano e o planejamento ambiental traz consequências ao cotidiano da população e à própria efetividade das atividades de planejamento. A elaboração e a operacionalização dos Planos Diretores, por vezes, podem chocar-se com a legislação e a gestão ambiental.

A criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (a partir da lei 9985/2000) levou este embate a um novo patamar. De fato, toda uma gama de

conflitos socioambientais gerou-se a partir da criação de Unidades de Conservação (UC) em áreas previamente habitadas ou de uso laboral. Nas regiões urbanas, as Áreas de Preservação Permanente (APP) constituem um caso especial de conflitos, uma vez que esta categoria de UC pode ser constituída em áreas urbanas. As zonas de amortecimento, previstas nos planos de manejo das UCs, também podem constituir áreas de conflitos, uma vez que possuem legislação bastante restritivas quanto ao uso do solo.

O Morro das Andorinhas (caso que será melhor desdobrado mais à frente) na região costeira de Niterói/RJ, é um exemplo desta afirmação. O Morro é habitado por 37 pessoas, uma comunidade de famílias, principalmente, de pescadores da região. Por ser parte do Parque Estadual da Serra da Tiririca, e reconhecido pelo Plano Diretor do município, aprovado em 1992, como Área de Preservação Permanente, a comunidade viu seu local de moradia tradicional ameaçado (PEREIRA; MELLO, 2011). O reconhecimento do direito de acesso e uso do território no Morro das Andorinhas está em questão sob as dimensões política e jurídica – e travou-se uma batalha, sob argumentos preservacionistas, de um lado; e princípios como o direito à moradia e à dignidade humana, por outro.

Outro caso bastante atual é o das comunidades do Horto e Jardim Botânico, constituídas, principalmente de famílias de (ex)trabalhadores do Jardim Botânico. Em 2001, com a promulgação a Lei n. 10.316, que “cria a autarquia federal Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, e dá outras providências”, a região passa a ser área pertencente à União; uma vez que a autarquia é vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (FITTIPALDI, 2006).

Segundo Fittipaldi (2006), o Presidente do Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, alega que os ocupantes estão em situação de ilegalidade há muitas gerações, contrariando as normas ambientais. O presidente defende, portanto, a retirada dos moradores da região sob o argumento de que o direito particular de alguns (ou seja, a moradia destes) não pode ser privilegiado em detrimento do interesse público (ou seja, a proteção ao meio ambiente). Deste modo, a autora argumenta que o discurso do Presidente do Instituto revela uma visão dicotômica entre meio ambiente natural e construído, onde a moradia não é um direito social e fundamental, mas, tão somente, individual. A autora propõe, também, que “existe uma tendência do Poder Público em manter a dicotomia entre

meio ambiente e moradia” (FITTIPALDI, 2006); argumentando que, do ponto de vista legal:

Inúmeros são os instrumentos de direito urbanístico que o Poder Público pode se valer para promover a regularização da área ocupada. São exemplos: a concessão de uso especial com fins de moradia, prevista na Medida Provisória 2.220/2001; o direito de superfície, previsto no Estatuto da Cidade e a cessão de uso. (FITTIPALDI, 2006, p.34).

Estas medidas podem ser adotadas, se, conforme propõe a autora, incorporem-se preceitos “como o respeito aos direitos humanos e fundamentais, reconhecendo, inclusive o direito à moradia como um direito coletivo”. Para tal, há de ser partir da ideia de que a sustentabilidade das cidades é possível (através de um “equilíbrio urbano-ambiental”). Fernandes (2005) argumenta, neste sentido, que:

Não há porque demonizar a população ocupante de áreas de preservação ambiental: é crucial que governos e a população reconheçam que a promoção da regularização dos assentamentos informais é um direito coletivo, condição de enfrentamento do enorme passivo socioambiental criado ao longo de décadas no país. Para tanto, é preciso que se adote um conceito antropocêntrico de natureza, bem como que se tomem todas as medidas necessárias para a total reversão do atual modelo de crescimento urbano segregador e poluidor, de tal forma que as cidades brasileiras possam se tornar cidades ecológicas e sustentáveis do ponto de vista socioambiental.

Portanto, o meio ambiente é, por vezes, perversamente utilizado como argumento para restringir o direito à cidade (uma vez que, em ambos os casos citados, propostas como a relocação das famílias em áreas periféricas – com serviços urbanos precários e pouco integradas às áreas centrais da cidade – são recorrentes). No caso da comunidade de Morro das Andorinhas, o argumento ambiental chega a ser contraditório: algumas famílias deixam a zona costeira, perdendo, pois, a possibilidade de sua reprodução a partir da pesca.

Um outro aspecto importante da relação entre meio ambiente saudável e urbanização trata das questões de (in)justiça ambiental, no que tange às ocupações irregulares de áreas “indesejáveis” ou mesmo perigosas do ponto de vista ambiental. A própria ideia de urbanização é, muitas vezes, ligada à ideia insustentabilidade; e a criação desta associação certamente passa pela modelo de urbanização desenfreado e não planejado que conhecemos. Acerca das muitas formas de irregularidades que se consolidam nos espaços urbanos, Alfonsin (2001) conclui que:

“(...) Uma das mais nefastas consequências desse processo de produção irregular das cidades é a degradação ambiental dos cenários urbanos. A falta de acesso regular a um espaço de radicação nas cidades leva a população carente a buscar alternativas junto ao mercado imobiliário ilegal, que atua quase sempre em áreas ambientalmente vulneráveis (justamente aquelas áreas “excluídas”, por suas características e gravames legais, do mercado imobiliário regular) loteando áreas de preservação ambiental como encostas e topos de morro, matas nativas e margens de mananciais e cursos d’água”.

Ocorre que, para além de um direito individual, o direito à moradia digna é um direito social, tal qual o direito ao meio ambiente sustentável. Isto se torna ainda mais evidente quando pensamos que o direito à moradia, aqui, insere-se em um direito mais amplo: o direito humano à vida na cidade. Se pensarmos nesta, como propusemos no decorrer deste trabalho, enquanto ambiente construído (expressão consagrada pelo Estatuto da Cidade), podemos concluir que o acesso pleno à moradia digna pelos cidadãos é condição para o alcance de uma “cidade sustentável”.

4 DA AMBIENTALIZAÇÃO DOS CONFLITOS SOCIAIS A UMA SOCIOLOGIA DOS CONFLITOS AMBIENTAIS

A atual tendência, já discutida, de adjetivar desenvolvimento com “sustentável” vai ao encontro de um processo de "ambientalização" - notadamente dos conflitos sociais. De acordo com Lopes (2006), o termo "é um neologismo semelhante a alguns outros usados nas ciências sociais para designar novos fenômenos ou novas percepções de fenômenos vistos da perspectiva de um processo [...] histórico de construção de novos fenômenos, associado a um processo de interiorização pelas pessoas e pelos grupos sociais"; - e, no caso da ambientalização, “dar-se-ia uma interiorização das diferentes facetas da questão pública do ‘meio ambiente’” (LOPES, 2006).

De fato, a temática ambiental passou a ser cada vez mais requerida – tanto do lado dos grandes empreendedores quanto do lado dos “atingidos” por um empreendimento; quando pensamos nas grandes obras e "transformações para o progresso" que tanto vemos em curso. O ponto crítico, porém, dá-se no fato de “os empreendedores eles próprios, causadores principais da degradação ambiental, também se apropriam da crítica à sua atuação e procuram usá-la a seu favor” (LOPES, 2006).

Ser sustentável é ainda um porvir turvo, de modo que a contradição, forjada por uma apropriação simbólica e rasa do termo “sustentabilidade”, é inerente a este processo. Assim, ainda de acordo com o autor, o campo empresarial passa a dividir-se entre o polo da acumulação primitiva ambiental e o polo da apropriação da crítica; a saber: da “responsabilidade ambiental”, dos projetos de educação ambiental, do investimento em uma produção dita limpa.

O que é irônico neste processo é que toda esta nova dinâmica, que em regra está acompanhada da dinâmica “tradicional” (modo de produção que degrada ao meio ambiente; modo de organização e práticas laborais que desrespeitam os trabalhadores) é ela, também, meio de alcançar novos lucros – seja isso feito de forma direta (no ganho através de “produtos limpos” e da moda) ou indireta (na propaganda de uma pretensa responsabilidade socioambiental da empresa, por exemplo).

Ocorre, pois, uma incorporação da questão ambiental, sendo esta cada vez mais naturalizada enquanto uma nova questão pública. Os conflitos ambientais, por sua vez, passam a ser enxergados, falados, interpretados, sob novos olhares: olhares que já ajustaram a retina à temática do meio ambiente. Assim, estes conflitos entram na pauta *mainstream* do desenvolvimento. Os conflitos, que outrora eram sociais (RIBEIRO, 1992) são agora ambientais ou socioambientais. Este fato, em si, já demonstra a “transformação na forma e na linguagem de conflitos sociais e na sua institucionalização parcial” (LOPES, 2006). Tais transformações (o processo histórico de ambientalização) imbricam em mudanças tanto nas dinâmicas estatais quanto na cotidianeidade das pessoas e empresas.

Assim, assistimos a um processo onde a educação ambiental torna-se um novo código de conduta individual e coletiva e a questão ambiental passa a legitimar e moderar conflitos que, antes, por muitas vezes, eram legitimados através do discurso marxista da luta de classes (RIBEIRO, 1992). A ambientalização dos conflitos sociais, está, portanto, ligada à construção de uma nova questão pública. Assistimos, deste modo, à própria ambientalização da noção de progresso/desenvolvimento. Estas noções/discursos, através de sua plasticidade, incorporaram a temática ambiental como intrínseca a si.

Assistimos, assim, a um processo de institucionalização da questão ambiental, o que significa que "os temas ambientais passam a estar sujeitos, portanto, às restrições impostas pela racionalidade administrativa, onde imperam as soluções pragmáticas (politicamente aceitáveis e economicamente viáveis para uma sociedade capitalista) e onde toda demanda, por mais justificável que seja do ponto de vista ambiental (ou econômico ou social), precisa levar em consideração os outros interesses organizados e representados na esfera pública" (ALONSO; COSTA, 2000, p. 116).

4.1 “PEIXES FORA D’ÁGUA”¹⁰: UMA BREVE MIRADA NO CASO DO MORRO DAS ANDORINHAS

A comunidade tradicional que habita o Morro das Andorinhas, localizado junto à Praia de Itaipu, tem sua vivência no local estimada desde 1870, quando um português e uma índia ali se estabilizaram. A comunidade que ali vive e ali construiu sua história, bem como a história do Morro, é composta de descendentes deste casal.

O lugar, localizado em meio à área de Mata Atlântica e dentro de valorizado centro urbano, não poderia escapar, com toda sua beleza natural, da especulação imobiliária e de outros conflitos de interesse acerca de tão privilegiado território.



Figura 1: À esquerda, vista do Morro das Andorinhas para a Praia de Itacoatiara, Niterói/RJ; à direita a invasão de mansões na encosta do morro.

Fonte: <http://www.trilhaseaventuras.com.br/trilha-morro-das-andorinhas-em-niteroi-rj/>

Todas estas virtudes, por assim dizer, acabam chamando a atenção e provocando reações no sentido de desalojamento desta população de seu “*habitat natural*”. É interessante remarcar que as casas ali construídas se confundem com a paisagem da Mata Atlântica; demonstrando toda a simbiose entre habitante e habitat que se aflora nesta relação. No local, ainda podem ser encontrados vários poços d’água e moinhos, confeccionados em pedra, para o abastecimento da comunidade:

¹⁰ Este título foi inspirado em uma declaração de Seu Américo, ou “Bichinho”, morador mais antigo do Morro das Andorinhas, em uma entrevista em 2007, por ocasião de uma pesquisa à época da graduação. Reproduzo, aqui, a fala completa: “*Rapaz, se alguém me tirar daqui vou me sentir um peixe fora d’água. Minha vida foi construída aqui*”.

os descendentes diretos dos primeiros moradores do Morro se dedicavam à pesca artesanal e à agricultura de subsistência, produzindo mandioca, milho, feijão e café.

Na década de 90, aquele “perigo” que rondava a comunidade, fez-se sólido quando a comunidade foi acusada de estar em desacordo com a atual legislação ambiental brasileira, por *ocupar* ou *favelizar* o alto do morro. Em resposta a isso, a comunidade do Morro das Andorinhas organizou-se e, em 2003, consolidou a Associação da Comunidade Tradicional do Morro das Andorinhas.

O conflito em torno da habitação do Morro das Andorinhas teve seu início em 1992, quando uma carta-denúncia fez relato de mansões sendo construídas na encosta. Uma vez que a legislação brasileira, apoiada em princípios preservacionistas e conservacionistas, prega, em seu Código Florestal, que as florestas e demais formas de vegetação natural situadas nos topos de morro são de preservação permanente, a moradia no Morro das Andorinhas far-se-ia ilegal. Assim, o Ministério Público apoiou-se em tais fundamentos para conduzir um Inquérito Civil e uma Ação Civil Pública que questiona esta ocupação.

Em resposta a um mandato de desocupação feita pela Prefeitura de Niterói, ainda em meados de 90, a Procuradoria Geral da Defensoria Pública alega que a posse da terra pela comunidade ali instalada era “longeva, nativa e de boa fé e ocorrera por exclusiva e absoluta necessidade de moradia (estado de necessidade)” (LOBÃO, 2006). Afirma o também aqui já citado: a harmonia entre essa comunidade que ali se constrói a mais de 100 anos e a natureza, bem como todo respeito daquela ao cenário ecossistêmico desta. Ainda assim, o Ministério Público recorre e, re-insistindo numa idéia de “favelização” de um local que deveria ser de preservação permanente, o que poria em risco o equilíbrio ambiental da área, consegue, em 2001, mandar destruir a marretadas parte da casa centenária de um dos moradores mais antigos da comunidade. O fato é descrito com tristeza e comoção por Ronaldo Lobão, antropólogo do NUFEP/UFF:

“No topo do Morro nos aguardavam Seu Bichinho, Gilberto, Marcos e os demais membros da família. Gêti, irmã de Seu Chico cozinhava o peixe. O subsecretário ficou mais alterado quando soube do “almoço”. Considerou uma “palhaçada”. Eu diria pantomina, mas também era válido. Todos se dirigiram em direção à construção a ser demolida. O ambientalista tomou a frente e dirigiu os trabalhadores da Prefeitura no processo de demolição. Bate daqui, bate de lá, caem algumas telhas, uma pequena parede, mas a casa mesmo, nada. Bate em outro lugar e a velha casa resiste. Ferida, mas se recusou a tombar.

Ao redor, alguns choravam. Marcos, de tristeza. Eu, de um misto de impotência, raiva e frustração. Mas o silêncio era gritante. Nem o ruído das marretas rompia o silêncio respeitoso para com o crime que se cometia” (Lobão, 2002).

O mesmo autor faz ponderações acerca da condição, em um momento, de invisibilidade e abandono (no que tange ao Poder Público) daqueles pescadores. Com suas casas pequenas casas mescladas à paisagem, por muito aquele lugar (paradisiaco, em plena área nobre da Região Metropolitana do Rio de Janeiro) permaneceu isolado... Mas, afinal,

Qual a estratégia do grupo para manter-se isolado, coeso? Como manter estranhos afastados de um pequeno paraíso com uma vista deslumbrante do mar, da entrada da Baía de Guanabara, de lagoas, da Serra do Mar mergulhando no oceano? Violência com os aventureiros? Não, negavam todos. O grupo não parecia mesmo capaz de exercer algum tipo de violência contra terceiros. A resposta devia estar na invisibilidade espacial e social³¹. Isto porque a família de José Siqueira e suas moradias não eram vistas de nenhum lugar. Os que vivem na praia de Itaipu, misturam-se com os demais pescadores. Os que saíam, ou casavam com pessoas de fora, sabiam como preservar seu lugar. É, só podia ter sido a invisibilidade o segredo para o topo do Morro das Andorinhas não ter virado uma favela ou um condomínio de luxo. Poucos sabiam de sua existência! (LOBÃO, 2006).

Repentinamente, aqueles moradores passam de invisíveis e isolados a uma ameaça ao meio ambiente, com toda uma articulação de atores públicos debruçando-se sobre os destinos de sua vida. Como propõe MOTA (2007), repentinamente “a cidade virou meio ambiente”, anunciando, assim: “saia de sua casa que o meio ambiente vem aí!” (MENDES E SARAIVA, 2001¹¹ *apud* MOTA, 2007). Este pretense processo de visibilidade, porém, não deixou de passar por um estigmatização dos moradores como favelados¹² - como invasores ao invés de nativos. Assim, como bem explicitar Vainer (1993, p. 563), neste processo de transformação da sociedade local enquanto afetada pelo meio ambiente (ou

¹¹ MENDES, A. M.; SARAIVA, J. M. Saia de sua Casa porque o meio ambiente vem aí: um relato sobre o conflito ambiental no morro das andorinhas. In: Violência e processos institucionais de administração de conflitos. Trabalho apresentado na IV Reunião de Antropologia do Mercosul, Curitiba, 2001.

¹² De acordo com Lobão (2006), a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Niterói, em ocasião de uma visita à região para propor um parecer (em 1993), caracterizou as residências como “simples, humildes e carentes de serviços públicos (...) mais um típico processo de favelização, mais um exemplo real dos efeitos da crise social das regiões metropolitanas brasileiras sobre as áreas florestais remanescentes”.

depredadora dele), o “principal atributo recusado a este social naturalizado e ecológico é o atributo da *historicidade*”.

Este processo demonstra, também, as manobras discursivas que engendram nas diferentes formas de tentativas de dominação, sobretudo dos territórios. Conforme propõe Acselrad (1997, p. 1912) "é de se supor que os sujeitos políticos que exercem hegemonia sobre o território tenderão a impor sobre os demais sujeitos sua própria concepção sobre o ambiente". Cunha (2005) explicita esse fato em uma matéria que intitula “Falcatrua imobiliária No Morro das Andorinhas”. Segundo o autor,

Por questões fundiárias, pescadores têm sido perseguidos pelo governo estadual. No governo Garotinho, os sítiantes da Serra da Tiririca têm sido sistematicamente perseguidos por prepostos do governo e por "ambientalistas" do PMDB. Inclusive, estamos todos esperando até hoje a ata da Audiência Pública sobre a Serra da Tiririca que, ao final, como se viu, parece ter sido apenas uma farsa, uma tentativa de golpe dos "ambientalistas" do PMDB para legitimar e fazer passar na marra a proposta do governo, aquela que diminui o parque, favorece a especulação imobiliária e a grilagem de terras.

Cunha relata estes fatos como motivos que endossaram a campanha como contra a criação de uma Reserva Extrativista Marinha (Resex Marinha). Retomando o imbróglio institucional da história do Morro, esta proposta surge no ano de 1999, trazida pelo IBAMA/Centro Nacional de Populações Tradicionais-RJ, e englobaria os pescadores artesanais de Itaipu, Itacoatiara e Piratininga. Considerando-se que a Lei do Sistema Nacional de Unidades e Conservação (SNUC) entende por Resex Marinha uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade, o Morro das Andorinhas seria provavelmente bastante favorecido. Criar-se-ia, talvez, um escudo contra a pesca predatória industrial; e, principalmente, contra a especulação imobiliária na região. Contudo, como Resex Marinha condiz somente com área marinha, o morro se enquadraria no conceito de zona de amortecimento - o entorno de uma unidade de conservação onde as atividades humanas estão sujeitas às normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.

Demonstra-se, pois, como "as três esferas de governo, em nome da proteção do meio ambiente, disputavam, gastavam energias e recursos, esquecendo-se daqueles que tinham efetivamente promovido a recuperação da Mata Atlântica" (LOBÃO, 2006).

Para além disso, é interessante notar como outras esferas, também formadoras da opinião pública, se comportam frente a este tema. O jornal O Globo, por exemplo, em 2005, na sua seção de Niterói, trouxe a seguinte manchete: "Invasões põem em risco entorno da Serra da Tiririca". Consultando vários ambientalistas, a matéria desenvolve uma técnica discursiva que argumenta no seguinte sentido: "enquanto o destino do Morro das Andorinhas, como reserva ambiental, não é decidido pelo governo do estado, uma das mais importantes áreas verdes da cidade começa a entrar em processo de favelização" (VALENTE; LIMA, 2005). Embora mencione, ao final do texto, que "existem estudos que comprovam a existência de populações tradicionais no local", os enunciados são prioritariamente no sentido de ambientalizar o conflito ali existente – relevando-se, somente, sua faceta ecológica. De fato, segundo Mota (2007, p.5), o Ministério Público solicitou, em 2001, a antecipação de tutela parcial, com o intuito de desocupar as residências do Morro. A justificativa? A presença daqueles moradores trazia "desequilíbrio ambiental" àquela área.

No entanto, a partir da mobilização tanto da população local (explicitada na criação da Associação de moradores já citada e em todo seu engajamento nas arenas onde discutiam-se seus destinos) como de intelectuais, professores e de parte da população niteroiense sensibilizada com o caso, aqueles moradores muniram-se da "*tradicionalidade*", o que "tornou-se um instrumento de garantia de direitos e de uma visibilidade positiva no espaço público, de reconhecimento e consideração" (MOTA, 2007, p. 6).

Neste sentido, a partir do momento em que essa semântica se torna demasiadamente contundente, torna-se a *culturalizar* aquele espaço até então puramente *naturalizado*. Em 2014, o mesmo jornal traz a manchete: "Seu Bichinho é o guardião do Morro das Andorinhas há 72 anos". Com a seguinte foto de "seu Bichinho" (que reproduzo abaixo), trazem esta legenda: "Ele é o cara. No quintal de casa: seu Bichinho come uma couve-flor inteira e, nas trilhas, ganha de qualquer um"(MAZZACARO,2014).

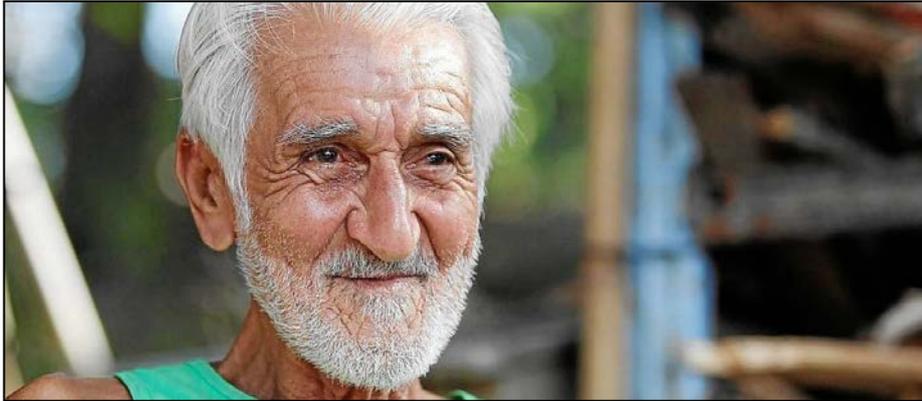


Figura 2: Foto de Américo (“seu Bichinho”), mais antigo morador do Morro das Andorinhas em matéria d’O Globo.
Fonte: O Globo, 17/03/2014.

O sentido atribuído à existência de “Seu Bichinho” naquele ambiente é quase da alcunha de um herói. Sua *tradicionalidade* o fez ser comparado ao bom selvagem rousseauiano, “redimido pela natureza”; “com uma sabedoria instintiva”; “mais inteligente do que qualquer filósofo graduado”; “sempre sorridente” vivendo “num casebre escondido no meio da mata, onde acorda todo dia com o canto assanhado dos sabiás que, faceiros, aparecem para roubar as frutas de seu quintal” (frases retiradas da matéria do jornal [MAZACARRO, 2014]).

Essa mudança de postura nos faz reafirmar: “o meio ambiente vende” (VAINER, 1993, p. 569). As diferentes significações atribuídas ao meio ambiente e à população aí inserida (por ora *invisibilizada*, por ora *ecologizada*, por ora *marginalizada*, por ora *semideusada*) refletem, pois, os diferentes interesses acerca dos territórios e de suas representações... Pois, “conceituar é tomar partido... no campo dos conceitos, mas também no campo de forças sociais conflituosas que projetam a si mesmas e buscam projetar as outras em seus conceitos e categorias” (VAINER, 1993, p. 568).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há, sem dúvida, uma dimensão conflituosa no que tange à questão socioambiental urbana, que se materializa, por um lado, pela ocupação irregular de áreas ditas de risco ou de vulnerabilidade ambiental pelas famílias de baixa renda. Assim, cabe especialmente à classe trabalhadora mais frágil lidar com usos indesejáveis do solo, poluição, contaminação, deslizamentos de terra, inseguranças ambientais. Por outro lado, a ilegalidade socioambiental na cidade emerge também das camadas mais ricas da população, através da ocupação de praias, encostas, ilhas, por mansões ou condomínios fechados.

Além disso, ao olharmos a relação entre a habitação informal e o mercado imobiliário formal, podemos perceber que esta "se dá muito mais no âmbito da produção do que do consumo de terra urbana, pois muitas vezes as favelas são erradicadas para dar lugar à construção de prédios e equipamentos que valorizam terrenos antes desprezados pelo setor imobiliário" (GONDIM, 2010, P.11). Esta conjuntura vai ao encontro da seguinte afirmação de Harvey: "os produtores do ambiente construído, tanto os do passado como os atuais, oferecem ao trabalhador um conjunto limitado de escolhas de condição de vida" (1982, p. 11). Está, também, em consonância com a proposição de Acselrad (2004) de que "haveria uma desconexão entre os tomadores de decisão locais e as vítimas dos aspectos indesejáveis e portadores de risco destas decisões"; ao que adiciona: "o poder político [...] é usado para manter a poluição à distância dos poderosos".

Paralelamente, a preocupação com a questão da vulnerabilidade ambiental e da sustentabilidade cresce enquanto discurso nas pautas de desenvolvimento. Ocorre que, como já discutido, por vezes este discurso é utilizado – inclusive por cientistas, peritos e legisladores – no seu sentido estritamente "natural" (ou seja, a natureza em oposição ao homem). Desta postura, emerge um (falso) antagonismo no que tange aos assuntos e objetivos dos direitos urbanístico e ambiental, da possibilidade de um "meio-ambiente-urbano-sustentável".

Fernandes (2005) comenta, acerca do tema que "infelizmente, tais grupos [urbanistas e ambientalistas] têm sido cada vez mais insensíveis um para com as demandas do outro, o que, dentre outros problemas, tem gerado decisões judiciais conflitantes". Neste sentido, o autor exemplifica com casos que determinam a

remoção de milhares de famílias, sem levar em conta suas necessidades de moradia, até casos de "recentes decisões judiciais tomadas em prol dos moradores sem uma maior preocupação com valores ambientais". Ainda assim, o autor afirma que há uma maior preocupação por parte dos urbanistas em incluir as questões ambientais em suas propostas, do que destes últimos em relação às questões relacionadas à moradia, por exemplo, quando há conflito neste sentido - é desta forma que, aos olhos de muitos legisladores ou planejadores ambientais, pessoas vivendo em áreas de preservação tornam-se "a-não-natureza" (e ainda por cima, pobres!). Esta discussão perpassa a reflexão acerca dos moradores nativos do Morro das Andorinhas que, a partir de uma outra retórica, são chamados de "favelados", "invasores" ou "poluidores do meio ambiente".

A falta de um diálogo mais franco e efetivo entre os planejadores urbanos e ambientais e a desarticulação entre as políticas e normas sobre licenciamento urbanístico e ambiental, gera um descompasso no trato dessas questões. No entanto, lembramos que o espaço urbano é espaço da coletividade, bem como o meio ambiente; assim, ambos têm, como sujeitos destes direitos, a coletividade. É neste sentido que Fernandes (2005; 2013) propõe que é falso o conflito entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental, entre direito à moradia e direito à preservação do meio ambiente – e, portanto, o abismo entre planejamento urbano e planejamento para o desenvolvimento sustentável. Segundo o autor (2005), o direito à moradia (uma expressão do direito à cidade) bem como o direito ao meio ambiente saudável “são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade”. Argumenta, pois, que o desafio é o da compatibilização entre esses dois valores e direitos, de uma política articulada tanto no que tange aos espaços ambientalmente protegidos como à regulamentação dos assentamentos informais. De forma mais ampla: de criar cenários possíveis à ponderação destes direitos, quais sejam: o direito à cidade justa e a ambientes urbanos e naturais saudáveis.

Há de se lembrar, no entanto, que estas desarticulações não são casuais ou aleatórias. Conforme argumentamos ao longo do texto, as matrizes discursivas às quais recorrem os mais diversos atores decorrem, também, dos seus lugares de fala. E "os riscos são tanto maiores quanto se sabe que os que ocupam posições dominantes no espaço social também estão em posições dominantes no campo da produção das representações e idéias" (ACSELRAD, 1999, p.81). Assim, de acordo

com o autor, "se o Estado e o empresariado – forças hegemônicas no projeto desenvolvimentista – incorporam a crítica à insustentabilidade do modelo de desenvolvimento, passam a ocupar também posição privilegiada para dar conteúdo à própria noção de sustentabilidade" (idem).

Há, portanto, de se dar atenção especial às relações e discursos travados acerca do(s) desenvolvimento(s), do(s) meio(s) ambiente(s), e da(s) cidade(s) e sua(s) sustentabilidade(s). Estas categorias, conforme propõe Vainer (1993, p. 557), devem sempre estar situadas "no campo das relações que diferentes grupos entretecem no espaço social, bem como das diferentes estratégias que elaboram com vistas ao embate pela apropriação, controle e uso de território e recursos territorializados".

6 REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. *Sustentabilidade e território nas ciências sociais*. Brasil - Recife, PE. 1997. v.3 p.1910-1934. In: Encontro Nacional da ANPUR, 7º, Recife, 1997. Artigo técnico.

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos E Regionais*, 1, Maio de 1999.

ACSELRAD, H. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, n.107, p.25-38, jul./dez. 2004.

ACSELRAD, H.; BEZERRA, G. Desregulação, deslocalização e conflito ambiental: considerações sobre o controle das demandas sociais. In: ALMEIDA, A.; *et al.* *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras de acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

AGUIAR, L. *Ocupação da lagoa do Chico Maia: um estudo de caso sobre o conflito sócio jurídico decorrente da intervenção do poder público*. In: Seminário Urbanismo na Bahia [11] - Direito à Cidade, Cidade do Direito. 2011. Disponível em: http://www.ppgau.ufba.br/urba11/ST3_OCUPACAO_DA_LAGOA_CHICO_MAIA_-_ESTUDO_DE_CASO_SOBRE_CONFLITOS_SOCIO_JURIDICOS_DECORRENTES_DA_INTERVENCAO_DO_PODER_PUBLICO.pdf. Acesso em: 10 de março de 2015.

ALFONSIN, B. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. Paper originalmente apresentado ao 2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela de 29 a 31 de agosto de 2001. Disponível em: <file:///Users/M/Downloads/o-estatuto-da-cidade-e-a-construcao-de-cidades-sustentaveis-justas-e-democraticas.pdf>. Acesso em: 22 de Mai. 2014.

ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Org.). *Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre, 1997. Vol. 1, p. 33-55.

ALONSO, A.; COSTA, V. Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil. In: *Encontro do Grupo do Meio Ambiente e Desenvolvimento da CLACSO*. Rio de Janeiro, 22 a 23 de novembro de 2000.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BARROSO, L. R. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. ed. 8º. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

- CAVALCANTE FILHO, J. T. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. Repositório STF, s.d. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/repositorio>>. Acesso em: 22 de Mai. 2014.
- COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *O Estatuto da Cidade e outras leis nacionais no campo do Direito Urbanístico*. Brasília: Câmara do Deputados, Edições Câmara, 2012. 91 p.
- COSTA, H. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos E Regionais*, n. 2, Nov. 1999.
- CUNHA, L. Falcatrua imobiliária no Morro das Andorinhas. 2005. Disponível em: http://www.nitvista.com/index_frame.php?url=%2Fmicrosite%2Fartigos%2Fexibe.php%3Fid%3D628%26canal%3Decoando. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.
- DANTAS, F. *20 anos de direito urbanístico brasileiro: avanços e desafios*. 2004. Disponível em: http://www.ibdu.org.br/imagens/20_ANOS_.PDF. Acesso em: 22 mai 2014.
- DEPONTI, C. M. *Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul*. – Porto Alegre, 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2011.
- DUPAS, G. *O mito do progresso*. São Paulo: Novos Estudos Cebrap 77, 2007.
- ESCOBAR, A. *Globalizacion, Desarrollo y Modernidad*. p. 9-32. Medellín: Corporación Región, 2002.
- FERNANDES, E. “O conflito entre o social e o ambiental é falso”. Entrevista ao Canal Ibase, em 27 Jun. 2013. Disponível em: <http://www.canalibase.org.br/os-falsos-argumentos-para-a-remocao-do-horto/>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- FERNANDES, E. *Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito*. 2005. Disponível em: <http://www.irib.org.br/html/biblioteca/biblioteca-detalle.php?obr=152>. Acesso em: 22 dez 2014.
- FITTIPALDI, M. *Direito à cidade: diálogo de equidade entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente*. Dissertação (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2006.
- GONDIM, L. Habitação Popular, Favela e Meio Ambiente. In: *I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em arquitetura e urbanismo*, 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.anparq.org.br/dvd-enparq/simposios/161/161-798-1-SP.pdf>. Acesso em: 15 de março de 2015.
- HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço & Debates*, no 6, jun./set., 1982, pp.6-35.

LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOBÃO, R. *Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar numa política do ressentimento*. Tese (Doutorado em Antropologia). Brasília: Unb, 2006.

LOPES, J. S. L. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832006000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

MAZACARRO, N. “Seu Bichinho é o guardião do Morro das Andorinhas há 72 anos . O Globo. 17/03/2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/bairros/seu-bichinho-o-guardiao-do-morro-das-andorinhas-ha-72-anos-11902724#ixzz3U5ciN2vE>. Acesso em: 11 de março de 2015.

MEIRELLES, H. L. *Controle da construção e proteção ambiental Direito de Construir*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 212-233 (Capítulo 6 – Controle da construção e proteção ambiental).

MORIN, E. *La voie: Les réformes pour le XXIe siècle*. 2010. Disponível em: <<http://dialoguesenhumanite.org/331-la-voie-edgar-morin>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2015.

MOTA, F. *Quando a cidade vira meio ambiente: notas antropológicas sobre conflitos ambientais no Brasil*. Paper apresentado na I International Conference of Young Urban Researchers (FICYUrb), ISCTE, Lisboa, Portugal. 2007. Disponível em: <http://conferencias.iscte.pt/viewabstract.php?id=149&cf=3>. Acesso em: 03 de março de 2015.

PEREIRA, M. C. B.; MELLO, Y. R. Projetos globais e resistências locais: pescadores artesanais e Unidades de Conservação no litoral, Rio de Janeiro – Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Editora UFPR, n. 24, p. 137-150, jul./dez. 2011.

PEREIRA JUNIOR, J. S. T. *Aproximações em direito constitucional ambiental comparado*. Jurisp. Mineira, Belo Horizonte, a. 59, n° 187, p. 19-33, out./dez. 2008. Disponível em: <http://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/520/1/D1v1872008.pdf>.

RIBEIRO, G. L. *Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: ideologia e utopia no final do século XX*. Ci. Inf. Brasília, 21(1):23-31. Jan/abr. 1992.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5a ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SILVA, J. A. *Direito Ambiental constitucional*. 2 ed. São Paulo: ed. Malheiros, 1995.

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de Direito Ambiental*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

VAINER, C. B. Planejamento e questão ambiental: qual é o meio ambiente que queremos planejar? In: V ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 1993, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Anpur/UFMG-Cedeplar, 1993. p.556-71.

VIOLA, E. *O movimento ecológico no Brasil (1974-1986); do ambientalismo à ecopolítica*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 1, n. 3. 1987.

WEST, Paige. *Conservation is our government now: the politics of ecology in Papua New Guinea*. Durham and London: Duke University Press, 2006.